Cuerpo Administrativo. Turno de Promoción Interna

TEMA 14

Hacienda Pública Regional: Principios generales y derechos económicos. Administración de los derechos económicos de la Hacienda Pública Regional. Obligaciones económicas de la Hacienda Pública Regional. Presupuestos y gestión económico-financiera: Concepto, elaboración y aprobación de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma.

Autores:
José Manuel Conesa Gallego
David Martínez Galán
Fecha actualización: noviembre 2024

Avda Infante Juan Manuel 14
30011 Murcia

info.efiap@carm.es
http://efiapmurcia.carm.es/

ÍNDICE

RESUMEN 2
OBJETIVOS. 2
1. HACIENDA PÚBLICA REGIONAL: PRINCIPIOS GENERALES Y DERECHOS ECONÓMICOS. 3
1.1. Hacienda Pública en sentido subjetivo. 3
1.2. Hacienda Pública en sentido objetivo. 3
1.3. Hacienda Pública en sentido funcional. 3
1.4. Principios generales de la Hacienda Pública Regional. 4
1.5. Derechos económicos de la Hacienda Pública Regional. 8
2. ADMINISTRACIÓN DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS DE LA HACIENDA PÚBLICA REGIONAL. 9
3. OBLIGACIONES ECONÓMICAS DE LA HACIENDA PÚBLICA REGIONAL. 13
4. PRESUPUESTOS Y GESTIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA: CONCEPTO, ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA. 15
4.1. Concepto de presupuesto. 15
4.2. Elaboración de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma. 26
4.3. Aprobación de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma. 29
BIBLIOGRAFÍA 33

Licencia Creative Commons License Deed Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 España (CC BY-NC-SA 3.0 ES)

RESUMEN

En el presente tema se aborda, por una parte, el marco conceptual básico relativo a la Hacienda Pública, comenzando por la definición de dicho concepto desde un triple criterio (objetivo, subjetivo y funcional), los principios generales que rigen la misma (incorporando los derivados de la normativa sobre estabilidad presupuestaria); así como el régimen jurídico general aplicable a la administración de los derechos y obligaciones de carácter económico que la integran. De otra parte, se introduce y analiza el concepto de presupuesto, incorporando al análisis cuestiones imprescindibles para su comprensión, como es el caso de las clasificaciones presupuestarias, y se desarrollan los procesos de elaboración y aprobación de los Presupuestos Generales de la CARM, que configuran las dos primeras fases del ciclo presupuestario.

OBJETIVOS

1. Analizar el concepto de Hacienda Pública Regional desde una triple perspectiva: subjetiva, objetiva y funcional
2. Conocer los principios generales de la Hacienda Pública Regional: los constitucionales, los recogidos en la normativa autonómica y los derivados del principio de estabilidad presupuestaria.
3. Estudiar el contenido de los derechos y obligaciones económicas que forman parte de la Hacienda Pública Regional, los principios específicos aplicables a los mismos, y las normas relativas a su administración.
4. Definir el concepto de Presupuestos Generales de la CARM, así como el contenido de los mismos.
5. Conocer las clasificaciones presupuestarias existentes: orgánica, económica y funcional en el caso de los gastos; y orgánica y económica para los ingresos.
6. Identificar lo que constituye una partida presupuestaria de gastos e ingresos.
7. Analizar el procedimiento de elaboración presupuestaria.
8. Estudiar el proceso de aprobación parlamentaria de la Ley de Presupuestos y la posible prórroga de los mismos.

1. HACIENDA PÚBLICA REGIONAL: PRINCIPIOS GENERALES Y DERECHOS ECONÓMICOS.

El término Hacienda Pública puede definirse desde diferentes puntos de vista. Así, podemos hacerlo desde el punto de vista subjetivo, objetivo y funcional.

1.1. **Hacienda Pública en sentido subjetivo.**

Podemos definir la Hacienda Pública en sentido subjetivo como aquella parte del aparato estatal a la que se encomienda la realización de la actividad financiera. Es decir, la propia Administración en cuanto realiza el conjunto de actuaciones y funciones conducentes a la realización de los derechos y de las obligaciones de la Hacienda Pública.

En el caso de la CARM, el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia aprobado por Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre (en adelante, TRLHRM) atribuye la mayor parte de las funciones de carácter financiero a la Consejería competente en materia de hacienda. Sin embargo, algunas le son atribuidas a otros órganos (ver, por ejemplo, los artículos 8; 10 y 11 del TRLHRM).

Por lo tanto, no se puede limitar el concepto de Hacienda Pública en su sentido subjetivo a la Consejería competente en materia de hacienda, sino que otras partes de la Administración Regional son también Hacienda Pública en sentido subjetivo.

1.2. **Hacienda Pública en sentido objetivo.**

Para definir la Hacienda Pública desde el punto de vista de su objeto podemos referirnos, en el caso de la CARM, al art 1 del TRLHRM, en el que se establece que: "*La Hacienda Pública Regional está constituida por el conjunto de derechos y obligaciones de contenido económico cuya titularidad corresponde a la Administración Pública Regional y a sus organismos autónomos*".

Vemos que el concepto de Hacienda Pública en sentido objetivo la hace coincidir con el patrimonio de la Comunidad Autónoma, en su totalidad, cuyo activo estaría constituido por los recursos integrantes del Tesoro Público Regional y por el resto de los bienes y derechos que integran en sentido técnico jurídico su dominio, y su pasivo, por los débitos.

1.3. **Hacienda Pública en sentido funcional.**

El concepto de Hacienda Pública en sentido funcional se identifica con un conjunto muy variado y complejo de actuaciones administrativas, aglutinadas en dos series

fundamentales de procedimientos administrativos: la percepción de ingresos y la ordenación de gastos y pagos. Tales actuaciones constituyen la "actividad financiera" en sentido estricto.

1.4. **Principios generales de la Hacienda Pública Regional.**

El art. 156.1 C.E. dispone que "*las Comunidades Autónomas gozarán de **autonomía financiera** para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de **coordinación** con la Hacienda estatal y de **solidaridad** entre todos los españoles*", recogiéndose, en el art. 157 del mismo texto cuales son los recursos pertenecientes a las CC.AA.

Por su parte, y en desarrollo, de los preceptos constitucionales indicados, nuestro Estatuto de Autonomía (en adelante, EARM) dedica su Título IV a la regulación Hacienda Pública Regional. Así, su artículo 40, en consonancia con lo establecido en la propia C.E. y en la LOFCA, dice lo siguiente: "*La Región de Murcia tiene **autonomía financiera**, dominio público y patrimonio propio de acuerdo con la Constitución, éste Estatuto y los principios de **coordinación orgánica y funcional** con las Administraciones Estatal y Local, así como de **solidaridad** entre todos los españoles*".

Asimismo, los arts. 4 y 7 del TRLHRM enumeran los siguientes principios generales de la Hacienda Pública Regional:

1. De **presupuesto único anual**, el cual se elaborará considerando los objetivos y prioridades establecidos por la ordenación y planificación de la actividad económica regional.

   Este principio, referido al presupuesto regional, en realidad se desdobla en dos, a saber: el de unidad, y el de anualidad o temporalidad presupuestaria.

   El principio de unidad presupuestaria implica que todos los ingresos y gastos deben contenerse en un sólo presupuesto y éste en un único documento, para facilitar su control político y presentación contable. Este principio intenta cumplirse mediante la presentación de presupuestos consolidados (donde se eliminan transferencias internas entre distintos entes públicos).

   Por su parte, el de anualidad tiene por objeto fijar la duración del presupuesto votado y aprobado por la Asamblea Regional. El art. 46 EARM en su 2º punto establece que "*el Presupuesto tendrá carácter anual* (...)". Es decir, el presupuesto tiene vigencia de un año que, además, coincide con el año natural (art. 28 TRLHRM).
2. De **unidad de caja**, para lo cual se integrarán y custodiarán en el Tesoro Público Regional todos los fondos y valores de la Hacienda Pública Regional. La

centralización de todos los ingresos y pagos en una caja única tiene como finalidad fundamental mejorar la eficacia y eficiencia en la gestión de la tesorería.

3. De **control** de todas las operaciones de contenido económico. Sin profundizar en exceso aquí sobre esta materia, dejaremos apuntado que, entre las diversas clasificaciones existentes, debemos resaltar aquella que distingue el tipo de control según el órgano encargado de realizar el mismo. Se habla así de control interno (realizado por la Intervención General de la Comunidad Autónoma, órgano dependiente de la Consejería competente en materia de hacienda, aunque actúe con autonomía funcional) y de control externo (encomendado a un órgano dependiente de las Cortes Generales, como es el Tribunal de Cuentas). Respecto a este último órgano, señala el art. 4.2 TRLHRM que "*las cuentas de la Hacienda Pública Regional se someterán al control del Tribunal de Cuentas, sin perjuicio de las competencias de la Asamblea Regional*".
4. De **contabilidad pública**, tanto para reflejar toda clase de operaciones y de resultados de su actividad, como para facilitar datos e información, en general, que sean necesarios para el desarrollo de sus funciones.
5. De **reserva de ley**. Este principio pretende delimitar aquellas materias cuya regulación exige necesariamente una norma con rango de Ley aprobada, por tanto, por la Asamblea Regional. Así, el art. 7 TRLHRM señala las siguientes:
   - Los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, así como sus modificaciones a través de la concesión de créditos extraordinarios y suplementos de crédito. En la misma línea, el art. 46.1 EARM señala que "*corresponde al Consejo de Gobierno la elaboración del Presupuesto de la Comunidad Autónoma, y a la Asamblea Regional su examen, enmienda, aprobación y control*".
   - El establecimiento, modificación y supresión de los tributos propios y de los recargos sobre los impuestos del Estado, así como sus exenciones y bonificaciones. En términos similares se expresa el art. 45 EARM.
   - La emisión y regulación de la deuda de la Administración Pública Regional y de sus organismos autónomos, así como las autorizaciones para concertar operaciones de crédito superiores a un año y otorgar avales.
   - El régimen general y especial en materia financiera de los organismos autónomos regionales.
   - El régimen de patrimonio y contratación de la Comunidad Autónoma.
   - Cualesquiera otras que según el ordenamiento vigente deban regularse por ley.

Asimismo, resulta de especial interés citar aquí el **principio de estabilidad presupuestaria**, ya que para su desarrollo fue necesaria la reforma del artículo 135 de la Constitución Española en 2011. A raíz de dicha reforma, se aprobó la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante, LOEPSF), con el objeto de dar cumplimiento a lo establecido en la nueva redacción del artículo 135 de la Constitución, que queda como sigue:

"*1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.*

2. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros.

Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.

3. El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito.

Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.

El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

4. Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.

5. Una ley orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará:

a) *La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse.*
b) *La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural.*
c) *La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.*

6. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias".

Precisamente, la propia LOEPSF recoge diversos principios que son de obligada observación para todas las AA.PP. Además de los relativos a la plurianualidad, transparencia, lealtad institucional, eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos y responsabilidad, queremos destacar aquí los dos siguientes:

1) Principio de **estabilidad presupuestaria** en sentido estricto (art. 3) → "*La elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos y demás actuaciones que afecten a los gastos o ingresos de los distintos sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley se realizará en un marco de estabilidad presupuestaria, coherente con la normativa europea. Se entenderá por estabilidad presupuestaria de las AA.PP. la situación de equilibrio o superávit estructural* (…)". Este principio se traduce en la fijación de un objetivo de déficit en términos porcentuales sobre el PIB regional en el caso de las CC.AA. (art. 16).
2) Principio de **sostenibilidad financiera** (art. 4) → "*Se entenderá por sostenibilidad financiera la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial* (…)". Este principio se traduce en un doble compromiso. Por una parte, las CC.AA. deben cumplir un objetivo de deuda pública en términos porcentuales sobre el PIB regional (art. 16). De otra parte, "*se entiende que existe sostenibilidad de la deuda comercial, cuando el periodo medio de pago a los proveedores no supere el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad*" (art. 4.2).

1.5. **Derechos económicos de la Hacienda Pública Regional.**

Los derechos económicos de la Hacienda Pública Regional aparecen recogidos en el artículo 12 del TRLHRM en consonancia con lo establecido en el art 42 EARM y en la LOFCA. Son derechos económicos de la Hacienda Pública Regional y constituyen el haber de la misma:

a. Los ingresos procedentes de **sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales**.
b. Los ingresos procedentes de los **tributos que sean cedidos** total o parcialmente por el Estado.
c. Los ingresos **procedentes de su patrimonio** (que deberán reflejarse por su importe íntegro en una cuenta específica del presupuesto, según el art 15 TRLHRM) y demás de derecho privado.
d. Los ingresos **procedentes de los recargos** que pudiesen establecerse sobre los tributos del Estado susceptibles de cesión.
e. Las **participaciones en los ingresos** del Estado.
f. El producto de las **operaciones de crédito** y de las **emisiones de deuda**.
g. El producto de las **multas y sanciones** en el ámbito de su competencia.
h. Las **asignaciones que se pueden establecer con cargo a los Presupuestos Generales** del Estado o de otros entes nacionales o supranacionales.
i. Los ingresos de sus propios **precios públicos**.
j. Cualesquiera **otros ingresos** públicos o privados.

El **principio de no afectación de los recursos** se establece en el artículo 13 del TRLHRM y dispone que los recursos de la Hacienda Pública Regional se destinarán a satisfacer el conjunto de sus obligaciones, salvo que por ley se establezca su afectación a fines determinados.

En cuanto a la los **órganos competentes para la administración de los recursos** de la Hacienda Pública Regional, el TRLHRM establece que la misma corresponde, según su titularidad, a la Consejería competente en materia de hacienda o a los presidentes o directores de los organismos autónomos con los controles que la ley establezca.

De este modo, las personas o entidades que tengan a su cargo la administración de derechos económicos de la Hacienda Pública Regional dependerán de la Consejería

competente en materia de hacienda o del correspondiente organismo autónomo, en todo lo relativo a su gestión, entrega o aplicación y a la rendición de las respectivas cuentas.

2. ADMINISTRACIÓN DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS DE LA HACIENDA PÚBLICA REGIONAL.

La administración de los derechos económicos de la Hacienda Pública Regional se encuentra regulada en el Capítulo II del Título I del TRLHRM.

En cuanto a la regulación de la administración de los tributos y el resto de los ingresos de derecho público, el art 16 del TRLHRM establece que:

"*1. La administración de **los tributos propios**, en sus fases de gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión, se ajustará:*

a.- A las disposiciones del Estatuto de Autonomía.

b.- A las leyes de la Asamblea Regional.

c.- A los reglamentos que apruebe el Consejo de Gobierno.

d.- A las normas de desarrollo citadas por el Consejero de Economía y Hacienda.

*2. La administración de los **tributos cedidos por el Estado** que, en su caso, asuma la Comunidad Autónoma se ajustará a lo establecido en la ley que regule la cesión.*

*En cuanto a **los demás ingresos de derecho público** gestionados por la Comunidad Autónoma, éste tendrá las facultades derivadas de la delegación que pueda recibir y, en todo caso, las de colaboración que puedan establecerse*".

La **gestión recaudatoria**, en el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma, será llevada a cabo **exclusivamente por la Consejería competente en materia de hacienda** que asumirá, de modo directo, las funciones de la gestión recaudatoria conducentes a la realización, en vía voluntaria y ejecutiva, de los créditos y derechos que constituyen el haber de la Hacienda Pública Regional o aquellos otros que le sean encargados, en régimen de concierto, por otras administraciones públicas, entidades o corporaciones. A estos efectos, se entiende que la gestión recaudatoria se inicia una vez notificada por el órgano gestor de la Consejería u organismo autónomo la deuda a los interesados.

Esta competencia será delegable, así la Consejería competente en materia de hacienda **podrá delegar en otros órganos o entidades** de la Comunidad Autónoma o de otras administraciones públicas la recaudación total o parcial de aquellos ingresos cuando por

razones de unidad de función, agilidad de gestión, o competencias territoriales, lo considere procedente.

El **principio de indisponibilidad** de los créditos por parte de la Administración se encuentra reflejado en el art 18 del TRLHRM. En él se establecen las siguientes reglas:

1. **No se podrán enajenar, gravar, ni arrendar** los derechos económicos de la Hacienda Pública Regional, salvo en los supuestos establecido por las leyes.
2. **No se concederán exenciones, condonaciones, rebajas ni moratorias** en el pago de los derechos de la Hacienda Pública Regional, salvo en los casos y en la forma expresamente determinados en las leyes.
3. **No se podrá transigir judicial ni extrajudicialmente sobre los derechos de la Hacienda Pública Regional**, ni someter a arbitraje las contiendas que se susciten acerca de los mismos, sino mediante Decreto acordado en Consejo de Gobierno, previo informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos.
4. Previa autorización de la Consejería competente en materia de hacienda, se podrán suscribir los **acuerdos o convenios previstos en la legislación concursal**, así como acordar, de conformidad con el deudor, y con las garantías que se estimen oportunas, unas **condiciones singulares de pago** que no pueden ser más favorables para el deudor que las recogidas en el acuerdo o convenio concursal.

Para el cobro de los tributos y demás ingresos de derecho público, la Hacienda Pública Regional gozará de las **prerrogativas** establecidas legalmente para la Hacienda Pública Estatal, y actuará de acuerdo con el procedimiento administrativo correspondiente. El TRLHRM hace referencia a las siguientes:

1. El **procedimiento de apremio** se iniciará mediante providencia notificada al deudor en la que se identificará la deuda pendiente y requerirá para que efectúe su pago con el recargo correspondiente. Esta providencia, expedida por el órgano competente, es el título suficiente para iniciar el procedimiento de apremio y tiene la misma fuerza ejecutiva que la sentencia judicial para proceder contra los bienes y derechos de los obligados al pago (art. 19.2 TRLHRM).
2. **No podrán suspenderse** los procedimientos administrativos de apremio **por virtud de recursos interpuestos por los interesados**, así como en los casos de solicitud de concesión de aplazamiento o fraccionamiento de la deuda, si no se realiza el pago, se consigna su importe, se garantiza éste mediante aval bancario o en otra forma reglamentariamente establecida (art. 19.3 TRLHRM).

Sin embargo, el mismo art. 19 en su apartado 4 establece los **supuestos de suspensión del procedimiento de apremio:**

"*No obstante, podrá suspenderse el procedimiento de apremio, sin los requisitos establecidos en el apartado anterior, si el interesado demuestra que ha existido en su perjuicio* ***error material o aritmético en la determinación de la deuda tributaria****, o cuando se interponga reclamación en concepto de* ***tercería de dominio****. En este último supuesto se tomarán las medidas de aseguramiento de la deuda que sean oportunas.*

Desestimada la reclamación en la vía administrativa, proseguirá el procedimiento de apremio, salvo que de la ejecución puedan derivarse perjuicios de difícil o imposible reparación, en cuyo caso podrá acordarse la suspensión de aquél, siempre que se adopten las medidas reglamentarias aplicables para el aseguramiento de la deuda".

3. Sin perjuicio del régimen de responsabilidad previsto para otras materias en su normativa específica, **responderán solidariamente del pago de deudas de derecho público de naturaleza no tributaria**, junto a los deudores principales:

   a) Los miembros, partícipes o cotitulares de las herencias yacentes, comunidades de bienes y demás entidades que, carentes de personalidad jurídica, constituyan una unidad económica o un patrimonio separado susceptibles de imposición, en proporción a sus respectivas participaciones respecto de las obligaciones de pago de dichas entidades

   b) Las personas o entidades que sean causantes o colaboren activamente en la realización de infracciones administrativas. Su responsabilidad se extenderá también a la sanción.

   c) Las personas o entidades en quienes concurra alguna de las circunstancias del artículo 42.2 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, hasta el importe del valor de los bienes o derechos que se hubieran podido embargar o enajenar.

   Sin perjuicio del régimen de responsabilidad previsto para otras materias en su normativa específica, serán **responsables subsidiarios del pago de deudas no tributarias que se rijan por el derecho público** los administradores de hecho o de derecho de las personas jurídicas, aquellos que ostenten su representación legal y demás personas o entidades en los supuestos previstos en las letras a), b), c), g) y h) del artículo 43.1 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

   En los supuestos recogidos en este punto 3, la declaración de responsabilidad corresponderá al órgano de recaudación de la Agencia Tributaria de la Región de

Murcia cuando se trate de créditos de naturaleza pública cuya gestión recaudatoria haya asumido aquella por ley o por convenio

En cuanto al **cobro de intereses de demora**, el art. 20 TRLHRM establece un doble sistema según se trate de deudas tributarias o no tributarias:

"*1. Las cantidades adeudadas a la Hacienda Pública Regional devengarán interés de demora desde el día siguiente al de su vencimiento. Se incluyen en este apartado las cantidades recaudadas a través de entidades colaboradoras, cuentas restringidas, oficinas liquidadoras y demás entidades recaudadoras por cuenta de la Hacienda Pública Regional que no sean ingresadas por dichas entidades en el Tesoro en los plazos establecidos.*

*2. Respecto a las **deudas no tributarias**, el interés de demora resultará de la aplicación, para cada año o periodo de los que integren el período de cálculo, del interés legal fijado en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para dichos ejercicios.*

*3. En caso de **deudas tributarias**, se aplicará el interés de demora, que será el interés legal del dinero vigente a lo largo del período en el que aquél se devengue, incrementado en un veinticinco por ciento, salvo que la Ley de Presupuestos Generales del Estado establezca otro diferente*".

La **prescripción de los derechos de la Hacienda Pública Regional** tiene su regulación general en el art. 21 TRLHRM en el que se establece que, salvo lo establecido en las leyes reguladoras de los distintos recursos, prescribirá **a los cuatro años** el derecho de la Hacienda Pública Regional:

a) A **reconocer o liquidar créditos** a su favor, contándose dicho plazo desde el día en que el derecho pudo ejercitarse.

b) Al **cobro de los créditos reconocidos** o liquidados, a contar desde la fecha de su notificación o, si ésta no fuere preceptiva, desde su vencimiento.

La prescripción **se aplicará de oficio**, sin necesidad de que la invoque o excepcione el sujeto pasivo.

Se prevé la posibilidad de interrupción de la prescripción. Ésta quedará interrumpida por cualquier acción administrativa realizada con conocimiento formal del deudor y conducente al reconocimiento, regularización, inspección, aseguramiento, comprobación, liquidación o recaudación de los derechos, así como por la interposición

de cualquier clase de reclamación o de recurso y por cualquier actuación del deudor conducente al pago o liquidación de la deuda.

3. OBLIGACIONES ECONÓMICAS DE LA HACIENDA PÚBLICA REGIONAL.

El régimen jurídico de las obligaciones de la Hacienda Pública Regional se regula en el Capítulo Tercero del Título Primero del TRLHRM.

En cuanto a las **fuentes de las obligaciones económicas** de la Administración Pública Regional y de sus organismos autónomos, hay que señalar que dichas obligaciones nacen de la ley, de los negocios jurídicos y de los actos o hechos que según derecho las generen.

El **cumplimiento de las obligaciones de pago solamente podrá exigirse** de la Hacienda Pública Regional cuando resulte de la ejecución de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, de conformidad con el artículo 35 del TRLHRM (respetando los principios de especialidad cualitativa y cuantitativa o con las modificaciones de crédito que se aprueben de acuerdo con el TRLHRM), de sentencia judicial firme, y la subsiguiente y preceptiva resolución administrativa, o de operaciones de tesorería legalmente autorizadas. Además, cuando estas obligaciones tengan por causa prestaciones o servicios a la Comunidad Autónoma, el pago no podrá realizarse hasta que el acreedor haya cumplido o garantizado su correlativa obligación.

Del mismo modo que hemos visto para la gestión de los ingresos, para la de las obligaciones la Administración tiene una serie de **prerrogativas** que la colocan en una situación de preferencia respecto a los agentes privados. Así, el art. 23.1 del TRLHRM dispone que las obligaciones económicas de la Hacienda Pública Regional no podrán exigirse **nunca por el procedimiento de apremio**. Los Tribunales, Jueces y autoridades administrativas no podrán despachar mandamientos de ejecución, ni dictar providencias de embargo contra los derechos, fondos, valores y bienes en general de la Hacienda Pública Regional.

Por otra parte, las **resoluciones judiciales** que determinen obligaciones a cargo de la Administración Pública Regional o de sus organismos autónomos serán cumplidas puntualmente por la autoridad administrativa competente, en los términos por ellas establecidos, sin perjuicio de la posibilidad de instar su ejecución de acuerdo con la Constitución y las leyes. La autoridad administrativa acordará el pago en la forma y con los límites de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma. Si para el pago fuere necesario un crédito extraordinario o suplemento de crédito, deberá solicitarse uno

u otro a la Asamblea Regional, dentro de los tres meses siguientes al día de la notificación de la resolución judicial.

En cuanto al pago de los **intereses de demora**, el TRLHRM establece que:

1. Sin perjuicio de lo establecido en leyes especiales, si el pago de las obligaciones de la Administración Pública Regional o de sus organismos autónomos no se hiciere efectivo dentro de los **tres meses** siguientes al día de la notificación de la resolución judicial o del reconocimiento de la obligación, habrá de abonarse sobre la cantidad debida el **interés legal fijado en la Ley de Presupuestos Generales del Estado**, desde que el acreedor reclame por escrito el cumplimiento de la obligación.

2. Los contribuyentes y sus herederos o causahabientes tendrán derecho a la **devolución de los ingresos que indebidamente hubieran realizado en el Tesoro Público Regional con ocasión del pago de las deudas tributarias**, aplicándose a los mismos **el interés legal del dinero vigente a lo largo del período en el que aquél se devengue, incrementado en un 25%; salvo que la Ley de Presupuestos Generales del Estado establezca otro diferente, en cuyo caso se aplicará este último**.

En cuanto a la **prescripción de las obligaciones** de la Hacienda Pública Regional se establecen dos plazos generales en función del tipo de obligación de la que se trate, así:

Salvo lo establecido por leyes especiales, **prescribirá a los cinco años**:

a) El **derecho al reconocimiento o liquidación por la Hacienda Pública Regional de toda obligación** que no se hubiese solicitado con la presentación de los documentos justificativos. El plazo se contará desde la fecha en que se concluyó el servicio o la prestación determinante de la obligación.
b) El **derecho a exigir el pago de las obligaciones ya reconocidas o liquidadas**, si no fuese reclamado por los acreedores legítimos o sus derechohabientes. El plazo se contará desde la fecha de notificación del reconocimiento o liquidación de la respectiva obligación.

No obstante, **prescribirá a los cuatro años** el derecho a la devolución de ingresos indebidos y, en su caso, a los intereses correspondientes. El plazo se contará desde la fecha en que dicho ingreso hubiera sido realizado.

4. PRESUPUESTOS Y GESTIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA: CONCEPTO, ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA.

4.1. **Concepto de presupuesto.**

Una primera aproximación al concepto de presupuesto la podemos encontrar en la definición clásica de GARCÍA VILLAREJO y SALINAS, según la cual, el presupuesto público es el **documento jurídico-político** elaborado **periódicamente** en el que de forma **contable** se recoge la **autorización del techo de gastos** y las **previsiones de ingresos** que realizará la Hacienda Pública durante el ejercicio económico correspondiente, en consonancia con el plan económico de la misma.

En función de ésta, podemos decir que el presupuesto público reúne las siguientes características:

1. **Tiene un carácter político,** ya que establece prioridades entre los distintos objetivos económicos, atendiendo a los fines que desea alcanzar el gobierno que los elabora y el Parlamento que los aprueba.
2. **Tiene un carácter jurídico** ya que está constituido por una Ley aprobada por la Asamblea Legislativa correspondiente. En nuestro ámbito autonómico, se trata de una Ley de la Asamblea Regional.
3. **La vida presupuestaria está sujeta a una periodicidad**. Esta periodicidad se plasma en las distintas fases por las que atraviesa cualquier presupuesto (elaboración, aprobación, ejecución y control), constituyendo así lo que se conoce habitualmente como ciclo presupuestario.
4. **Tiene una presentación contable** que permite el desarrollo de la contabilidad pública y el ejercicio del correspondiente control.
5. **Contiene las previsiones de ingresos y gastos que se van a llevar a cabo.** Ahora bien, mientras que **los gastos vienen limitados por los créditos consignados en el correspondiente presupuesto**, de forma que no es posible sobrepasar las cantidades establecidas en el mismo para atender las distintas obligaciones (salvo mediante modificaciones presupuestarias); **los ingresos presupuestarios constituyen meras estimaciones iniciales** que pueden o no ser superadas a lo largo del ejercicio según el curso que siga la ejecución de dichos ingresos.

En este sentido, el artículo 27 TRLHRM **define los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma** como la expresión cifrada, conjunta y sistemática de:

a) Las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer la Administración Pública Regional y sus organismos autónomos, y los derechos que se prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio.

b) Las estimaciones de gastos e ingresos a realizar por las entidades públicas empresariales, otras entidades de derecho público de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, sociedades mercantiles regionales, fundaciones del sector público autonómico y consorcios adscritos a la Administración Pública Regional.

Resulta de especial trascendencia en este punto hacer dos consideraciones en relación con el contenido de este artículo:

- **En relación con los ingresos,** tanto para las entidades contenidas en la letra a), como para las de la b), habla de previsiones o estimaciones. Es decir, la cifra de ingresos consignada en el presupuesto no tendrá carácter limitativo para ninguna de las entidades que aparecen en los presupuestos de la CARM.
- **En relación con los gastos,** se dan dos situaciones diametralmente opuestas: las entidades aludidas en la letra a) del artículo 27 tienen un presupuesto de gastos con carácter limitativo, mientras que el presupuesto de gastos de las incluidas en la letra b) es una mera estimación.

  Es decir, que la Administración Pública Regional y sus organismos autónomos podrán reconocer obligaciones como máximo por el importe consignado en sus presupuestos, mientras que las entidades públicas empresariales, otras entidades de derecho público de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, sociedades mercantiles regionales, fundaciones del sector público autonómico y consorcios adscritos a la Administración Pública Regional no tendrán limitado el importe de sus gastos por la cifra consignada en la ley de presupuestos.

Otra de las características que habíamos destacado en la definición de presupuesto era que éste tenía una periodicidad, así, el art 28 del TRLHRM establece que el ejercicio presupuestario coincidirá con el año natural y a él se imputarán:

a. Los derechos liquidados durante el mismo, cualquiera que sea el periodo de que deriven.
b. Las obligaciones reconocidas hasta el 31 de diciembre del correspondiente ejercicio, siempre que correspondan a adquisiciones, obras, servicios, prestaciones o gastos en general realizados dentro del mismo y con cargo a los respectivos créditos.

Es decir, que todo crédito presupuestado que a 31 de diciembre no haya sido ejecutado, ya no podrá usarse en el ejercicio siguiente.

En cuanto al contenido de los presupuestos generales de la CARM, el artículo 29 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda, regula tanto qué entidades deben incluir sus presupuestos, como qué información deben incluir estos.

Así, en su primer apartado, establece que los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma están integrados por el presupuesto de la **Administración Pública Regional** y los presupuestos de los **organismos autónomos** y de las **entidades públicas empresariales**, otras **entidades de derecho público** de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, **sociedades mercantiles** regionales, **fundaciones** del sector público autonómico, y **consorcios** adscritos a la Administración Pública Regional.

En relación con la información que contendrán esos presupuestos, el TRLHRM establece que los mismos contendrán:

1. Los **estados de gastos** en los que se incluirán, debidamente especificados, los créditos necesarios para atender al cumplimiento de las obligaciones.
2. Los **estados de ingresos** en los que figuren las estimaciones de los distintos derechos económicos a liquidar en el ejercicio.
3. Los **presupuestos administrativos**, de **explotación**, y de **capital**, de las entidades públicas empresariales, otras entidades de derecho público de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, sociedades mercantiles regionales, fundaciones del sector público autonómico y consorcios adscritos a la Administración Pública Regional, que se determinan en el artículo 57.1 y en las disposiciones adicionales segunda y tercera del TRLHRM.

Es decir, la información que se pide es distinta según se trate de la Administración General y sus organismos autónomos (que como hemos dicho anteriormente tienen un presupuesto de gastos limitativo) o del resto de entidades. Mientras a las primeras se les exige un estado de gastos y de ingresos con un detalle máximo, a estas últimas se les demanda una serie de documentación específica que anualmente se detalla por la Consejería competente en materia de hacienda, en la Orden de elaboración de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma.

En la siguiente tabla se muestran todas las entidades cuyos presupuestos actualmente forman parte de los Presupuestos Generales de la CARM:

CONTENIDO DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DE LA CARM		
Tipo de prespuesto	**Tipo de ente**	**Órganos / Organismos /Entidades**
Presupuestos limitativos (gestionan créditos)	Administración Pública Regional	Asamblea Regional
		Deuda Pública
		Consejo Jurídico de la R.M.
		Consejo de la Transparencia de la R.M.
		Consejerías y asimilados
	OO.AA.	Boletín Oficial de la Región de Murcia
		Instituto Murciano de Acción Social
		Servicio Regional de Empleo y Formación
		Instituto Murciano de Investigación y Desarrollo Agrario y Medioambiental
		Agencia Tributaria de la Región de Murcia
Presupuestos estimativos (no gestionan créditos)	E.P.E. y otras entidades de derecho público de la CARM	Instituto de Fomento de la Región de Murcia
		Servicio Murciano de Salud
		Radiotelevisión de la Región de Murcia
		Consejo Económico y Social de la Región de Murcia
		Entidad Regional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales de la Región de Murcia
		Instituto de las Industrias Culturales y de las Artes de la Región de Murcia
		Instituto de Turismo de la Región de Murcia
		Instituto de Crédito y Finanzas de la Región de Murcia
	Sociedades mercantiles	Región de Murcia Deportes, SAU
		Desaladora de Escombreras, S.A
		Industrialhama, S.A.
	Fundaciones del Sector Público Autonómico	Fundación Mariano Ruiz Funes
		Fundación Murciana para la Tutela y Defensa Judicial de Adultos
		Fundación Séneca, Agencia Regional de Ciencia y Tecnología
		Fundación Integra
		Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua
		Fundación para la Formación e Investigación Sanitaria
		Fundación Orquesta Sinfónica de la Región de Murcia
	Consorcios adscritos a la Administración pública regional	Consorcio Campus Universitario de Lorca
		Consorcio Gestión de Residuos Sólidos Región de Murcia
		Consorcio de las Vías Verdes de la Región de Murcia
		Consorcio Depósito Franco de Cartagena
		Consorcio de Extinción de Incendios y Salvamento de la Comunidad Autónoma de Murcia

En cuanto a **la estructura de los presupuestos** generales de la CARM, el art. 30.1 TRLHRM establece que "*la estructura de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma se determinará por la Consejería de Economía y Hacienda, teniendo en cuenta la organización de la Administración Pública Regional, de sus organismos autónomos y empresas públicas regionales, la naturaleza económica de los ingresos y de los gastos, y las finalidades u objetivos que con estos últimos se propongan conseguir*".

Fija así una clasificación orgánica, económica y funcional en el caso de los gastos; y orgánica y económica en el de los ingresos.

La **clasificación orgánica** según dispone el art. 30.2 TRLHRM, agrupará los créditos por Secciones y Servicios presupuestarios. Esta clasificación nos indica quien gestiona el ingreso o realiza el gasto.

Actualmente podemos distinguir las siguientes **Secciones** presupuestarias:

Sección	Denominación de Sección
01	ASAMBLEA REGIONAL
02	DEUDA PUBLICA
04	CONSEJO JURÍDICO DE LA REGIÓN DE MURCIA
05	CONSEJO DE LA TRANSPARENCIA DE LA REGIÓN DE MURCIA
10	SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA
11	CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA, PORTAVOCÍA Y ACCIÓN EXTERIOR
12	CONSEJERÍA DE SALUD
13	CONSEJERÍA DE ECONOMÍA, HACIENDA Y EMPRESA
14	CONSEJERÍA DE FOMENTO E INFRAESTRUCTURAS
15	CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN, FORMACIÓN PROFESIONAL Y EMPLEO
16	CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE, UNIVERSIDADES, INVESTIGACIÓN Y MAR MENOR
17	CONSEJERÍA DE AGUA, AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA
18	CONSEJERÍA DE POLÍTICA SOCIAL, FAMILIAS E IGUALDAD
19	CONSEJERÍA DE TURISMO, CULTURA, JUVENTUD Y DEPORTES
20	CONSEJERÍA DE INTERIOR, EMERGENCIAS Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO
50	BOLETÍN OFICIAL DE LA REGIÓN DE MURCIA
51	INSTITUTO MURCIANO DE ACCIÓN SOCIAL
57	SERVICIO REGIONAL DE EMPLEO Y FORMACIÓN
58	INSTITUTO MURCIANO DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO AGRARIO Y MEDIOAMBIENTAL
59	AGENCIA TRIBUTARIA DE LA REGIÓN MURCIA

Estas Secciones se dividirán en Servicios (Secretarías Generales, Direcciones Generales y órganos asimilados) y éstos, a su vez, en Centros Gestores, y será a este último nivel de desagregación al que se estructurará el presupuesto de ingresos y se distribuirán las dotaciones consignadas en el presupuesto de gastos (art 4 Orden de elaboración presupuestos para 2025).

La **clasificación funcional**, sólo se aplica al presupuesto de gastos y no al de ingresos, y nos dice el art. 30.2 TRLHRM, "*agrupará los créditos, según la naturaleza de las actividades a realizar por los distintos órganos de la Comunidad Autónoma, con dotaciones diferenciadas en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, que establecerán, de acuerdo con la Consejería de Economía y Hacienda, un sistema de objetivos que sirva de marco a su gestión presupuestaria, y, de conformidad con ellos, se clasificarán los créditos por programas*".

La clasificación funcional nos indica la finalidad a la que se destinan los créditos que se aprueban en los presupuestos. Es decir, clasifica los créditos en programas presupuestarios que representan cada uno de los fines que persigue el presupuesto aprobado. Estos programas se agregarán en subfunciones, funciones y grupos de función (de menor a mayor agregación).

En cuanto a la tercera de las clasificaciones, **la económica**, afectará tanto al presupuesto de ingresos, como al de gastos, y nos indica la naturaleza del gasto o del

ingreso. Los créditos se ordenarán, según su naturaleza económica, por capítulos, artículos, conceptos y subconceptos.

Para el caso de los **gastos** el art. 30.2 TRLHRM establece que "*la clasificación económica agrupará los créditos en diferentes capítulos diferenciando entre operaciones corrientes, operaciones de capital, operaciones financieras y el Fondo de contingencia presupuestaria*" y que dichos capítulos "*se desglosarán en artículos y éstos, a su vez, en conceptos que se dividirán en subconceptos*".

Teniendo en cuenta la regulación contenida en el mencionado precepto legal, así como el desarrollo de la misma realizado por la Orden de 25 de junio de 2002, de la Consejería de Economía y Hacienda[1], para el estado de gastos la clasificación económica por capítulos es la siguiente:

	CAPÍTULOS DE GASTO
OPERACIONES CORRIENTES	1. Gastos de personal
	2. Gastos corrientes en bienes y servicios
	3. Gastos financieros
	4. Transferencias corrientes
FONDO DE CONTINGENCIA PRESUPUESTARIA Y OTROS FONDOS	5. Fondo de contingencia presupuestaria y otros fondos
OPERACIONES DE CAPITAL	6. Inversiones reales
	7. Transferencias de capital
OPERACIONES FINANCIERAS	8. Activos financieros
	9. Pasivos financieros

Y el contenido de los mismos es:

A) Operaciones corrientes.

Capítulo 1. Gastos de personal.

Todo tipo de retribuciones e indemnizaciones en dinero y en especie, a satisfacer por la Comunidad Autónoma y por los Organismos Autónomos a todo su personal por razón del trabajo realizado por éste.

Cotizaciones obligatorias a la seguridad Social y a los Entes gestores del sistema de previsión social de su personal.

[1] Orden de la Consejería de Economía y Hacienda, de 25 de junio de 2002, por la que se establecen las estructuras funcional y económica de los presupuestos de la Administración Pública Regional y de sus OO.AA.

Prestaciones sociales, que comprenden toda clase de pensiones y las que se hayan de conceder en razón de las cargas familiares.

Gastos de naturaleza social realizados en cumplimiento de las disposiciones vigentes, con destino a su personal.

Capítulo 2. Gastos en bienes corrientes y servicios.

Este capítulo comprende los gastos en bienes y servicios necesarios para el ejercicio de las actividades de la Comunidad Autónoma y de sus Organismos Autónomos y Entes públicos que no produzcan un incremento del capital o del patrimonio público.

Serán imputables a los créditos de este capítulo los gastos originados por la adquisición de bienes que reúnan alguna de las siguientes características:

a) Ser bienes fungibles (que se consumen o agotan con su uso).

b) Tener una duración previsible inferior al ejercicio presupuestario.

c) No ser susceptibles de inclusión en inventario (que carecen de entidad o de valor suficientes como para ser registrados y valorados individualizadamente para su control y amortización. Amortizar un bien es detraer cada año una parte de su valor para garantizar su reposición cuando se quede obsoleto física o tecnológicamente).

d) Ser gastos que previsiblemente tengan carácter reiterativo.

Además, se aplicarán a este capítulo los gastos de carácter inmaterial que puedan tener carácter reiterativo, no sean susceptibles de amortización y no estén directamente relacionados con la realización de las Inversiones.

Capítulo 3. Gastos financieros.

Carga por intereses de todo tipo de deudas contraídas o asumidas por la Comunidad Autónoma y sus Organismos Autónomos, tanto en el interior como en el exterior, cualquiera que sea la forma en que se encuentren representadas.

Gastos de emisión, modificación y cancelación de las deudas anteriormente indicadas.

Carga por intereses de todo tipo de depósitos y fianzas recibidas.

Capítulo 4. Trasferencias corrientes.

Pagos, condicionados o no, efectuados por la Comunidad Autónoma, sus Organismos Autónomos y Entes Públicos sin contrapartida directa por parte de los agentes receptores, los cuales destinan estos fondos a financiar operaciones corrientes.

B) Capítulo 5. Fondo de contingencia presupuestaria y otros fondos.

Este capítulo recoge los créditos necesarios para atender necesidades urgentes e inaplazables de carácter no discrecional y no previstas en el presupuesto inicialmente aprobado, que puedan presentarse a lo largo del ejercicio, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa sobre estabilidad presupuestaria. En dicho capítulo se recogerán, asimismo, los créditos destinados a otros fondos presupuestarios de naturaleza análoga.

C) Operaciones de capital.

Capítulo 6. Inversiones reales.

Este capítulo comprende los gastos a realizar directamente por los organismos públicos destinados a la creación o adquisición de bienes o servicios de capital, así como los destinados a la adquisición de bienes de naturaleza inventariable necesarios para el funcionamiento operativo de los servicios y aquellos otros gastos de naturaleza inmaterial que tengan carácter amortizable. Un gasto se considera amortizable cuando contribuya al mantenimiento de la actividad del ente público en ejercicios futuros.

Capítulo 7. Transferencias de capital.

Pagos, condicionados o no, efectuados sin contrapartida directa por parte de los agentes receptores, los cuales destinan estos fondos a financiar operaciones de capital.

D) Operaciones financieras.

Capítulo 8. Activos financieros.

Comprende los créditos destinados a la adquisición de activos financieros, que puedan estar representados en títulos valores, anotaciones en cuenta, contratos de préstamo o cualquier otro documento que inicialmente los reconozca, así como los destinados a la constitución de depósitos y fianzas.

Capítulo 9. Pasivos financieros.

Amortización de deudas emitidas, contraídas o asumidas por la Comunidad Autónoma o sus Organismos Autónomos, tanto en el interior como en el exterior, en moneda

nacional o extranjera, a corto plazo, medio y plazo, según su precio de reembolso; así como la devolución de depósitos y fianzas constituidos por terceros.

Por su parte, para el caso de **ingresos**, los capítulos y sus denominaciones son:

	CAPÍTULOS DE INGRESO
OPERACIONES CORRIENTES	1. Impuestos directos
	2. Impuestos indirectos
	3. Tasas, precios públicos y otros ingresos
	4. Transferencias corrientes
	5. Ingresos patrimoniales
OPERACIONES DE CAPITAL	6. Enajenación de inversiones reales
	7. Transferencias de capital
	8. Activos financieros
	9. Pasivos financieros

A) Operaciones corrientes.

Capítulo 1. Impuestos directos.

Todo tipo de recursos exigidos sin contraprestación cuyo hecho imponible esté constituido por negocios, actos o hechos de naturaleza jurídica o económica que pongan de manifiesto la capacidad contributiva del sujeto pasivo, como consecuencia de la posesión de un patrimonio o la obtención de renta.

Capítulo 2. Impuestos indirectos.

Se incluirán en este capítulo todo tipo de recursos exigidos sin contraprestación cuyo hecho imponible está constituido por negocios, actos o hechos de naturaleza jurídica o económica, que pongan de manifiesto la capacidad contributiva del sujeto pasivo, como consecuencia de la circulación de los bienes o el gasto de la renta.

Capítulo 3. Tasas, precios públicos y otros ingresos.

Ingresos derivados de la utilización privativa o del aprovechamiento especial del dominio público, y de la prestación de servicios o realización de actividades en régimen de derecho público; otros ingresos de naturaleza tributaria no incluidos en capítulos anteriores.

Capítulo 4. Transferencias corrientes.

Recursos, condicionados o no, recibidos por la Comunidad Autónoma y sus Organismos Autónomos sin contrapartida directa por parte de los agentes que los conceden, y que se destinan a financiar operaciones corrientes.

Capítulo 5. Ingresos patrimoniales.

Recoge los ingresos procedentes de rentas de la propiedad o del patrimonio de la Comunidad Autónoma y sus Organismos Autónomos y de sus actividades realizadas en régimen de derecho privado.

B) Operaciones de capital.

Capítulo 6. Enajenación de inversiones reales.

Comprende los ingresos derivados de la venta de bienes de capital propiedad de la Comunidad Autónoma o de sus Organismos Autónomos.

Capítulo 7. Transferencias de capital.

Recursos, condicionados o no, recibidos por la Comunidad Autónoma y sus Organismos Autónomos sin contrapartida directa por parte de los agentes que los conceden, y que se destinan a financiar operaciones de capital.

Capítulo 8. Activos financieros.

Recogen los ingresos procedentes de enajenación de activos financieros, así como los ingresos procedentes de reintegros de préstamos concedidos y los reintegros de depósito de finanzas constituidos.

Capítulo 9. Pasivos financieros.

Se imputarán a este capítulo los ingresos obtenidos por la Comunidad Autónoma y sus Organismos autónomos procedentes de la emisión de deuda y la obtención de préstamos, tanto en el interior como en el exterior, en moneda nacional y extranjera, a corto, medio o largo plazo. También, los depósitos y las fianzas recibidas.

Con todo lo visto anteriormente podemos introducir el concepto de **partida presupuestaria.** La Orden de 25 de junio de 2002, de la Consejería de Economía y Hacienda, en su artículo 4 establece que "***la partida presupuestaria de gastos****, cuya expresión cifrada constituye el crédito presupuestario, vendrá definida por la conjunción de las clasificaciones orgánica -sección, servicio y centro-, funcional -programa-, y económica -subconcepto-*".

El registro contable de los créditos, de sus modificaciones, y de las operaciones de ejecución del gasto, se realizará sobre la partida presupuestaria de gastos así definida. La partida presupuestaria de gastos es un código con la siguiente estructura:

AA.BB.CC.DDDE.FFF.GG

Las 6 primeras letras (AA.BB.CC) reflejan la **clasificación orgánica**, son 6 dígitos que nos indican cual es el órgano que realiza el gasto. De forma tal que:

-AA representa la Sección que realiza el gasto.

-BB muestra el Servicio que, dentro de la Sección anterior, gestiona el crédito correspondiente.

-CC es el Centro, en caso de haberlo, que lleva a cabo una gestión de dicho gasto de forma individualizada dentro del Servicio al que pertenece.

Las letras DDDD hacen referencia a la **clasificación funcional,** y en realidad son tres números y una letra. Es decir, nos indican el programa de imputación del gasto.

Por último, las letras EEE.EE expresan la **clasificación económica.** Así, la primera cifra (E) es el capítulo, las dos primeras (EE) el artículo, las tres primeras (EEE) el concepto y la expresión completa (EEE.EE) el subconcepto.

Veamos un ejemplo (suponiendo que estuviésemos presupuestando el ejercicio 2025):

La partida **13.03.00.612B.223.00** expresa el crédito correspondiente a:

1. **Orgánica:** 13.03.00, Sección 13 “Consejería de Economía, Hacienda y Empresa”, Servicio 13.03 “Dirección General de Presupuestos y Fondos Europeos” y Centro Gestor 13.03.00 “Centro no singularizado de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Europeos”.
2. **Funcional:** 612B, Grupo 6 “Regulación económica de carácter general”; Función 61 “Regulación económica”; Subfunción 612 “Política económica, presupuestaria y fiscal”; Programa 612B “Programación y presupuestación”.
3. **Económica:** 223.00, Capítulo 2 “Gastos corrientes en bienes y servicios”; Artículo 22 “Material, suministros y otros”, Concepto 223 “Transportes”, Subconcepto 223.00 “Transportes”.

Del mismo modo que para los gastos, la Orden de 25 de junio de 2002, de la Consejería de Economía y Hacienda también define **la partida de ingresos.** En su artículo 6 establece que “*vendrá definida por la expresión cifrada de la clasificación orgánica -sección, servicio presupuestario y centro-, y económica -subconcepto-. El registro contable de las previsiones de ingresos y de las operaciones de ejecución del*

presupuesto, se realizará sobre la partida presupuestaria de ingresos tal y como aparece definida en este artículo".

Como vemos, la partida de ingresos está formada por la clasificación orgánica y económica, es decir, a diferencia de los gastos, los ingresos carecen de clasificación funcional. La expresión de la partida de ingresos es por tanto:

AA.BB.CC.DDD.EE

Las 6 primeras letras (AA.BB.CC) reflejan la **clasificación orgánica,** y nos indican la Sección (AA), el Servicio (BB) y el Centro (CC) que tiene encomendado la gestión de los ingresos.

Las letras DDD.DD expresan la **clasificación económica,** es decir, la naturaleza económica del ingreso**.** Así, la primera cifra (D) es el capítulo, las dos primeras (DD) el artículo, las tres primeras (DDD) el concepto, y la expresión completa (DDD.DD) el subconcepto.

Veamos un ejemplo de partida de ingresos (suponiendo que estuviésemos presupuestando el ejercicio 2025): **14.04.00.305.02**.

En este caso tendríamos:

1. **Orgánica:** 14.04.00, Sección 14 "Consejería de Fomento e Infraestructuras", Servicio 14.04 "D.G. de Movilidad y Transportes", Centro 14.04.00 "Centro no singularizado de la D.G. de Movilidad y Transportes".
2. **Económica:** 305.02, Capítulo 3 "Tasas, Precios Públicos y Otros Ingresos", Art. 30 "Tasas", Concepto 305 "Tasas en materia de obras públicas, urbanismo, costas, puertos, carreteras y transportes", Subconcepto 305.02 "T430.- Ordenación del transporte terrestre".

4.2. **Elaboración de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma.**

El punto de partida de este proceso se sitúa en la preparación y publicación de la **Orden de elaboración** de los PPGCA por la Consejería competente en materia de hacienda[2]. Esta Orden tiene carácter anual y marca el arranque del ciclo presupuestario, regulando

[2] La más reciente es la Orden de 25 de abril de 2024, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empresa, por la que se dictan normas para la elaboración de los Presupuestos Generales de la Región de Murcia para el año 2025.

los elementos básicos a tener en cuenta relativos a la elaboración del presupuesto, tales como: los criterios generales de presupuestación, el procedimiento de elaboración del anteproyecto de ley de presupuestos, la estructura de dichos presupuestos, así como la documentación que debe aportarse durante dicho proceso.

Junto a la regulación contenida en la Orden anual de elaboración de los presupuestos, hay que tener en cuenta asimismo las directrices marcadas por el TRLHRM en los arts. 31 y 32 y en las D.A. 2ª y 3ª.

Además, la LOEPSF exige a las CC.AA. la aprobación de un **límite máximo de gasto no financiero** "*que marcará el techo de asignación de recursos de sus Presupuestos*" (art. 30.1). Este límite máximo de gasto no financiero (conocido también popularmente como "*techo de gasto*"), de acuerdo con lo establecido en la Disposición Adicional 1ª de la Ley 5/2012, de 29 de junio, de ajuste presupuestario y de medidas en materia de Función Pública, será acordado por el Consejo de Gobierno, a propuesta del consejero competente en materia de hacienda, y dicho acuerdo será remitido a la Asamblea Regional para su aprobación por el Pleno.

Por tanto, de conformidad con la citada normativa, el proceso de elaboración de los PPGGCA puede sintetizarse cronológicamente de la siguiente manera:

1) La Asamblea Regional aprueba el **límite máximo de gasto no financiero** que será tomado como referencia en la elaboración de los presupuestos.
2) La elaboración por parte de los Centros gestores de sus anteproyectos de gastos vendrá precedida siempre por una serie de **directrices** más o menos formales emanadas del Consejo de Gobierno y de la D.G. competente en materia de presupuestos (DGP).

   Así, la DGP, teniendo en cuenta los criterios generales de presupuestación, elaborará un **escenario presupuestario**, que se cargará en el sistema informático de la CARM para conocimiento de todos los Centros Gestores.
3) Los Centros Gestores, podrán, en su caso, realizar en el sistema informático las modificaciones en sus **anteproyectos de gastos** que consideren oportunas sobre el citado escenario presupuestario, así como formular las observaciones que estimen convenientes, teniendo en cuenta las directrices que emita la citada Dirección General.

   Además de la documentación justificativa de sus anteproyectos de gastos, los Centros Gestores remitirán las **estimaciones** correspondientes a los **ingresos** que gestionan.

A lo anterior cabe añadir que los Centros Gestores enviarán las **propuestas de normas de contenido presupuestario** cuya inclusión en el articulado de la Ley de presupuestos consideren procedentes, y la documentación relativa a los **recursos y dotaciones de las Entidades Públicas Empresariales, Sociedades Mercantiles Regionales** y **demás Entes Públicos**, así como las **Fundaciones** del Sector Público Autonómico y **los Consorcios** que tengan adscritos.

4) **El director general competente en materia de presupuestos**, a la vista de la modificaciones y observaciones realizadas por los Centros Gestores y de la documentación recibida, y tomando en consideración, además, la información remitida por otros órganos directivos (gastos de personal, tributos, ajustes contables, etc.), remitirá al consejero competente en materia de hacienda un **escenario presupuestario actualizado** a fin de que éste determine las cuantías asignadas a cada Sección presupuestaria.
5) A la vista del citado escenario, el **consejero competente en materia de hacienda** determinará las **cuantías asignadas a cada Sección** presupuestaria.
6) Una vez conocidas las cantidades asignadas por el consejero competente en materia de hacienda, la DGP las comunicará a los respectivos centros gestores para que efectúen las modificaciones que procedan.
7) Los Centros gestores realizarán las modificaciones pertinentes en sus **anteproyectos de gastos**, así como en los presupuestos de las demás entidades adscritas o dependientes de cada Sección.
   Respecto al plazo de remisión de la información tratada en este punto, el art. 31 TRLHRM dispone que la misma debe realizarse antes del 1 de junio.
8) Tras la ejecución de las modificaciones anteriores, la DGP procederá a elaborar el **anteproyecto de LPPGGCA**.

   Debe tenerse en cuenta que, respecto a los ingresos, el art. 30.3 TRLHRM establece que "*el estado de ingresos de los Presupuestos de la Administración Pública Regional y de sus OO.AA. será elaborado por la Consejería de Economía y Hacienda, conforme a las adecuadas técnicas de evaluación y al sistema de tributos y demás derechos que hayan de regir en el respectivo ejercicio*". Por tanto, es en el seno de esta Consejería, y fundamentalmente en la DGP, donde se gesta dicho estado de ingresos.

9) Elaborado el Anteproyecto de Ley de Presupuestos, el consejero competente en materia de hacienda lo elevará al Consejo de Gobierno para su aprobación como Proyecto de LPPGGCA.
10) **El Consejo de Gobierno aprobará el Proyecto de LPPGGCA** y procederá a su remisión a la Asamblea Regional antes del 1 de noviembre, junto con la documentación siguiente:
    a) La **cuenta consolidada** de los Presupuestos Generales.
    b) Las **memorias explicativas** de los contenidos de cada uno de ellos y de las principales modificaciones que presenten en relación con los Presupuestos Generales en vigor.
    c) La **liquidación** de los Presupuestos Generales del año anterior y un avance de la del ejercicio corriente.
    d) Un **informe económico y financiero**.
    e) La **documentación complementaria** de los presupuestos de las entidades públicas empresariales, otras entidades de derecho público de la CARM, sociedades mercantiles regionales, fundaciones del sector público autonómico y consorcios adscritos a la Administración pública regional, que se determine en la Orden de elaboración de los PPGGCA.
11) La **Asamblea Regional**, una vez presentado el Proyecto de LPPGGCA por el Consejo de Gobierno, procederá a su **examen, enmienda, aprobación o devolución** al mismo.

4.3. **Aprobación de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma.**

La tramitación del Proyecto de LPPGGCARM encuentra su regulación específica en la Sección tercera del Capítulo V del Título VII (arts. 147 a 153) del Reglamento de la Asamblea Regional (en adelante R.A.)[3]. Debe recordarse, asimismo, que "*en ningún caso podrán ser objeto de delegación legislativa en Comisión (...) el proyecto de ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma*" (art. 141.4 R.A.).

De acuerdo con lo anterior, podemos distinguir las fases de tramitación siguientes:

1) Como ya se ha dicho, una vez aprobado el Proyecto de LPPGGCARM por el **Consejo de Gobierno**, éste deberá remitirlo a la Asamblea Regional antes del 1 de noviembre. Evidentemente esta **iniciativa legislativa** en materia presupuestaria sólo podrá ser ejercida por el Ejecutivo Regional.

[3] Aprobado el 7 de marzo de 2019 y publicado en el BORM el 3 de mayo de 2019.

2) Recibido el Proyecto de LPPGGCARM, cuya tramitación tiene preferencia absoluta sobre los demás trabajos de la Asamblea Regional, la Mesa lo calificará y admitirá a trámite y ordenará su **publicación**.
3) Posteriormente, los miembros del Consejo de Gobierno y otros altos cargos de las consejerías **comparecerán** ante la Comisión competente en materia de presupuestos para informar sobre el proyecto de ley en relación con su respectivo departamento.
4) A continuación, el proyecto de ley será objeto de debate y **votación de totalidad en el Pleno**. Si la votación fuera desfavorable, el proyecto de ley quedará rechazado y la Presidencia de la Cámara lo comunicará al Consejo de Gobierno. Si la votación fuera favorable, **quedará fijada y aprobada la previsión de ingresos y el gasto global máximo establecido en el proyecto de ley presentado, y la distribución de éste por secciones, así como el presupuesto de los organismos públicos y demás entes públicos**.
5) Una vez finalizado el debate a la totalidad, la tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos continuará en la **Comisión de Economía, Hacienda y Presupuesto** con el debate sobre el **articulado** y cada una de las **secciones de gasto**, todo ello sin perjuicio del estudio de otros documentos que acompañen al Presupuesto. Cabe recordar en este punto que las **enmiendas parciales** al Proyecto de Ley de Presupuestos, cuyo plazo de presentación será el establecido al efecto en el calendario de tramitación acordado por la Junta de Portavoces, sin que pueda ser inferior a 10 días, deberán ser coherentes con el contenido del proyecto de ley y quedarán sujetas a las siguientes condiciones:
   - Las que se supongan aumento de créditos únicamente se admitirán a trámite si, además de cumplir los requisitos generales, proponen una baja de igual cuantía a la misma sección.
   - Las que se refieran a gastos afectados no podrán suponer minoración del porcentaje de financiación que corresponda a la CARM por disposición legal, normativa comunitaria o acuerdo vinculante previo.
   - No podrán afectar a los créditos destinados al pago de la deuda pública y sus intereses.
   - No se admitirán enmiendas que supongan una alteración de la finalidad o régimen de aplicación de las partidas presupuestarias.
6) Finalmente, **el dictamen** de la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuesto **se debatirá y votará en el Pleno** con las especialidades señaladas en el R.A.

Termina aquí el proceso legislativo con la aprobación de la LPPGGCA y su publicación, entrando en vigor el 1 de enero del ejercicio siguiente. Pero, ¿qué ocurre si la Asamblea Regional no aprueba el proyecto de ley de Presupuestos antes del 1 de enero? En este caso nos veríamos abocados a la **prórroga del presupuesto anterior**.

A este respecto, el art. 33 del TRLHRM establece lo siguiente:

"*1. Si la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma no fuera aprobada antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los presupuestos del ejercicio anterior en sus créditos iniciales hasta la aprobación y publicación de la nueva Ley en el «Boletín Oficial de la Región de Murcia».*

2. La estructura del presupuesto prorrogado se adaptará, sin alteración de la cuantía total, a la organización administrativa en vigor en el ejercicio en que el presupuesto deba ejecutarse.

3. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 135 de la Constitución Española, en todo caso, se entenderán prorrogados los créditos de la Sección 02 "Deuda Pública", atendiendo a los compromisos debidamente adquiridos antes de la fecha de inicio de la prórroga a los que se deba hacer frente durante la duración de la misma. (…)".

La prórroga del presupuesto tiene las siguientes características:

1. **Es automática**, ya que no requiere la actuación de ningún órgano que la declare. El simple hecho de que el 1 de enero no esté aprobado el nuevo presupuesto supone la prórroga del anterior
2. Tiene una **duración ilimitada**, ya que hasta que no se apruebe y publique la nueva ley en el "Boletín Oficial de la Región de Murcia" se considerarán prorrogados los del año anterior en sus créditos iniciales.

Pese a su carácter automático, y dada la escasa regulación contenida en el precepto transcrito del TRLHRM, el mismo prevé que "*mediante Orden de la Consejería competente en materia de hacienda se regularán las condiciones de aplicación de la prórroga presupuestaria que permitan su adecuada instrumentación*", siendo la más reciente hasta la fecha la Orden de 20 de diciembre de 2021 de la Consejería de Economía, Hacienda y Administración Digital, por la que se regula la aplicación de la prórroga de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2021, durante el ejercicio 2022.

Por último, cabe mencionar que la D.A. 3ª LOEPSF introduce un supuesto excepcional de prórroga presupuestaria en el ámbito autonómico, al señalar que "*en los términos*

previstos en la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional podrán impugnarse ante el Tribunal Constitucional tanto las leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas como las disposiciones normativas sin fuerza de ley y resoluciones emanadas de cualquier órgano de las Comunidades Autónomas que vulneren los principios establecidos en el artículo 135 de la Constitución y desarrollados en la presente Ley.

En el caso de que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 161.2 de la Constitución[4]*, la impugnación de una Ley de Presupuestos produzca la suspensión de su vigencia se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los Presupuestos del ejercicio siguiente al impugnado, hasta la aprobación de una ley que derogue, modifique o sustituya las disposiciones impugnadas o, en su caso, hasta el levantamiento de la suspensión de la ley impugnada*".

[4] Art. 161.2 C.E.: "*El Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. La impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses*".

BIBLIOGRAFÍA.

- Conesa Gallego, José Manuel; Martínez Bernabé, José Luis y Martínez Galán, David; "*Manual práctico de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*". Dirección General de Función Pública. Escuela de Formación e Innovación de la Administración Pública de la Región de Murcia (EFIAP). Consejería de Economía, Hacienda y Administración Digital. Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Mayo 2021.

LEGISLACIÓN ESTATAL

1. Constitución Española (BOE núm. 311 de 29 de Diciembre de 1978).
2. Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia.
3. Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

LEGISLACIÓN AUTONÓMICA.
COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA.

1. Decreto Legislativo n.º 1/1999, de 2 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia.
2. Ley 5/2012, de 29 de junio, de ajuste presupuestario y de medidas en materia de Función Pública.
3. Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia (aprobado el 7 de marzo de 2019 y publicado en el BORM el 3 de mayo de 2019).
4. Orden de 25 de abril de 2024, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empresa, por la que se dictan normas para la elaboración de los Presupuestos Generales de la Región de Murcia para el año 2025.
5. Orden de la Consejería de Economía y Hacienda, de 25 de junio de 2002, por la que se establecen las estructuras funcional y económica de los presupuestos de la Administración Pública Regional y de sus Organismos Autónomos.